Именем
Российской Федерации

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 34 и пункта 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод в связи с жалобой акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация»

город Санкт-Петербург 24 марта 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47^1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца второго пункта 34 и пункта 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о

SHOUT
SHARE
IT

том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Акционерное общество «Объединенная двигателестроительная корпорация» (далее также – АО «ОДК», общество) оспаривает конституционность положений Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2020 года № 728 (далее также – Правила контроля сточных вод), а именно:

абзаца второго пункта 34 о том, что при параллельном отборе проб сточных вод для анализа по тем показателям состава и свойств сточных вод, срок хранения проб для анализа которых согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, отобранная проба сточных вод разделяется только на контрольную и параллельную (в то время как абзац первый того же пункта предписывает для общего случая разделять пробу на контрольную, параллельную и резервную);

пункта 45, устанавливающего, что по тем показателям состава и свойств сточных вод, для определения которых срок хранения резервной пробы (на дату передачи резервной пробы в лабораторию) истек, а также по тем показателям состава и свойств сточных вод, по которым согласно пункту 34 Правил контроля сточных вод отобранная проба сточных вод разделяется только на контрольную и параллельную, результатами, полученными в ходе осуществления контроля состава и свойств сточных вод (в случае соответствия протокола исследований параллельной пробы сточных вод, представленного абонентом, требованиям, указанным в абзаце

втором пункта 38 данных Правил), признается среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб.

1.1. АО «ОДК» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с исковым заявлением, в котором как абонент (водопользователь) организации, предоставляющей услуги по водоотведению и осуществляющей контроль состава и свойств сточных вод в отношении объектов общества, просило возложить на нее обязанность производить наряду с отбором параллельной пробы (когда общество воспользовалось правом на отбор таковой) отбор и резервной пробы по всем веществам (измеряемым показателям), для которых срок хранения проб составляет менее 12 суток, и незамедлительно (в день отбора) передавать резервную пробу обществу для анализа за счет средств последнего с целью устранения в дальнейшем возможных разногласий. В обоснование своих требований АО «ОДК» ссылалось, в частности, на неоднократное получение результатов параллельных измерений, кратно отличающихся по множеству показателей. Решением от 24 ноября 2023 года, с которым согласились суды апелляционной (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 января 2024 года) и кассационной (постановление Арбитражного суда Московского округа от 12 апреля 2024 года) инстанций, в иске отказано. Суды исходили из того, что заявленные требования противоречат предписаниям пунктов 34 и 45 Правил контроля сточных вод, а иные нормативные акты, которые позволяли бы требовать возложения на ответчика искомой обязанности, обществом не указаны. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2024 года обществу отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, с чем согласился заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации (письмо от 5 августа 2024 года).

Ранее Верховный Суд Российской Федерации решением от 28 июня 2022 года № АКПИ22-297 отказал АО «ОДК» в признании недействующим

пункта 45 Правил контроля сточных вод. Оставляя это решение без изменения, Апелляционная коллегия этого суда отметила в определении от 4 октября 2022 года № АПЛ22-364, что абонент, указывающий на ненадлежащее исполнение аккредитованной лабораторией своих обязанностей при исследовании контрольной пробы, не лишен возможности защищать свои права и законные интересы в установленном законом порядке. Выводы, содержащиеся в этих судебных актах, учтены судами при рассмотрении упомянутого выше дела с участием общества.

1.2. По мнению АО «ОДК», оспариваемые положения Правил контроля сточных вод не соответствуют статьям 42, 46 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку они не предусматривают возможности при осуществлении контроля состава и свойств сточных вод по тем показателям, срок хранения проб для анализа которых составляет менее 12 суток, отбирать резервную пробу, предписывая определять результаты контроля в таких случаях на основе вычисления среднего арифметического значения результатов анализов контрольной и параллельной проб, что создает условия для недостоверного определения результатов контроля и для несения абонентом необоснованных экономических затрат, в частности при начислении абоненту платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения в избыточном размере, а также влечет возможность злоупотребления организацией, осуществляющей водоотведение, своими правами, в том числе в целях получения завышенных платежей.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац второй пункта 34 и пункт 45 Правил контроля сточных вод в той мере, в какой при их применении решается вопрос об определении достоверности результатов контроля состава и свойств сточных вод (по тем показателям, срок хранения

проб для анализа которых составляет менее 12 суток), влияющих на установление имущественных обязанностей абонента.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9, часть 1), владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 36, часть 2). Приведенные положения – в единстве с провозглашенными в конституционной преамбуле целью обеспечить благополучие нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними – определяют взаимообусловленность закрепленных Конституцией Российской Федерации права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42), с одной стороны, и, с другой, обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58).

При этом Конституция Российской Федерации, гарантируя в России условия для функционирования рыночной экономики – единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (статья 8, часть 1), также относит к числу прав и свобод, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и право частной собственности, охраняемое законом (статья 35, часть 1).

По смыслу приведенных предписаний в их взаимосвязи со статьями 17, 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 75^1 Конституции Российской Федерации в России должны создаваться максимально благоприятные

условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Это предполагает стимулирование рыночной экономики, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как ее основных субъектов, а равно и надлежащие гарантии стабильности, предсказуемости, надежности гражданского оборота, эффективной судебной защиты прав и законных интересов его участников (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 6-П, от 18 июля 2008 года № 10-П, от 24 июня 2009 года № 11-П и др.).

В то же время, закрепляя фундаментальные основы экономической свободы человека, Конституция Российской Федерации исходит из того, что реализация этой свободы сопряжена с соблюдением условий, установленных законом (статья 15, часть 2), не должна выходить за пределы, очерченные в том числе недопустимостью нарушения прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3), необходимостью сбалансированности прав и обязанностей (статья 75^1), и может подвергаться законодательным ограничениям постольку, поскольку это нужно для защиты конституционно охраняемых ценностей (статья 55, часть 3). Отдавая предпочтение тому или иному способу ведения экономической деятельности, граждане соглашаются с теми юридическими последствиями, которые обусловлены установленным законодателем – исходя из существа и целевой направленности деятельности и положения лица в порождаемых ею отношениях – правовым статусом ее субъектов, включая права, обязанности и меры ответственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 мая 2021 года № 20-П).

В свою очередь, законодатель, действуя в рамках своих полномочий, при регулировании гражданско-правовых отношений призван обеспечивать их участникам справедливое, отвечающее разумным ожиданиям граждан, потребностям рынка, социально-экономической ситуации, не ущемляющее свободу экономической деятельности и не подавляющее инициативу соотношение прав и обязанностей, а также предусматривать соразмерные

нарушению обязанностей последствия (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2021 года № 51-П). При этом он, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно им подтвержденной, не должен ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон правоотношений при их фактическом – объективном (например, в силу доминирующего положения одной из них) или субъективном (в результате недобросовестного поведения, связанного, в частности, с качеством предоставляемой другой стороне информации) – неравенстве (постановления от 24 марта 2022 года № 12-П, от 3 апреля 2023 года № 14-П и др.).

Способом реализации принципов соразмерности и справедливости в отношениях между частными лицами (в том числе между водоотводящей организацией и ее абонентами) выступает и регулирование, обеспечивающее такое распределение прав и обязанностей, которое бы учитывало имеющиеся у каждого из участников отношений возможности влиять на достижение желательного для него результата. В случае преобладания таковых у одного из участников выравнивание их возможностей должно осуществляться посредством наделения другого участника дополнительными правами (правом требовать предоставления и проверки информации, участвовать в принятии значимых решений и т.п.). На такое выравнивание направлена и процессуальная деятельность суда, который, выявляя на основе применимых законодательных норм, рассчитанных на множество однородных ситуаций, особенности фактических отношений в деле, оценивает процессуальное поведение их участников и может, помимо прочего, перераспределить между сторонами соответствующего спора бремя доказывания (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2023 года № 6-П).

Во всяком случае, свобода, признаваемая за лицами, ведущими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую

деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность, притом что конституционное требование действовать добросовестно и не злоупотреблять своими правами равным образом адресовано, как не раз подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, всем участникам гражданских правоотношений (постановления от 24 июня 2009 года № 11-П, от 13 февраля 2018 года № 8-П, от 3 апреля 2023 года № 14-П, от 14 декабря 2023 года № 57-П и др.).

3. Поскольку природопользование объективно влечет причинение экологического вреда, правовое регулирование в этой области предполагает достаточно широкую нормотворческую дискрецию, что обусловлено необходимостью защиты таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан. Вместе с тем правовые основы проводимой государством политики – исходя из того, что ценность сохранения природы утверждается на конституционном уровне, – должны устанавливаться так, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировалось соблюдение экологических прав (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2009 года № 8-П, от 5 марта 2013 года № 5-П, от 6 декабря 2024 года № 56-П и др.).

3.1. Регламентируя в соответствии с конституционными требованиями отношения в сфере водоснабжения и водоотведения, Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» отнес к целям государственной политики в этой сфере, среди прочего, снижение негативного воздействия на водные объекты путем повышения качества очистки сточных вод, обеспечение развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения, привлечения инвестиций, а к ее общим принципам – достижение и соблюдение баланса экономических интересов

организаций, осуществляющих водоснабжение и водоотведение, и их абонентов (пункты 3 и 5 части 1 и пункт 4 части 2 статьи 3). Вопросам регулирования отношений по сбросу сточных вод в централизованные системы водоотведения (канализации) посвящена его глава 5^1.

Так, согласно данному Федеральному закону для охраны водных объектов от загрязнения объектам абонентов организаций, осуществляющих водоотведение, по общему правилу, устанавливаются нормативы состава сточных вод (часть 1 статьи 30^1). Превышение этих нормативов влечет возложение на абонента ряда предусмотренных данным Федеральным законом обязанностей, включая обязанность внести водоотводящей организации плату за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов в порядке, который определен правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденными Правительством Российской Федерации. Абоненты, осуществляющие сброс таких веществ в централизованную систему водоотведения, не вносят плату за негативное воздействие на окружающую среду при их сбросе в составе сточных вод в водные объекты (часть 1 статьи 30^2), однако средства, полученные водоотводящей организацией в виде платы за сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов, используются для внесения ею самой платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также для возмещения вреда, причиненного водным объектам, и в качестве источника финансирования ее инвестиционной программы в части осуществления мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду (часть 4 статьи 30^2).

В свою очередь, Правила холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 года № 644, закрепляют наряду с прочим порядок расчета платы за сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод сверх установленных нормативов, допуская ее расчет как на основании представляемой абонентом декларации о составе и свойствах сточных вод, так и на основании результатов, полученных в ходе контроля состава и свойств

сточных вод, проводимого организацией, осуществляющей водоотведение (пункт 195).

3.2. Ввиду того что многие вещества и микроорганизмы могут негативно воздействовать на работу централизованной системы водоотведения, Правила холодного водоснабжения и водоотведения предусматривают обязанность абонентов соблюдать установленные данными Правилами требования к составу и свойствам сточных вод, отводимых в такую систему (пункт 111), и запрещают сбрасывать туда как сточные воды с веществами и материалами, которые могут привести к недопустимым последствиям, угрожающим работоспособности систем водоотведения (пункт 112), так и ряд веществ, материалов, отходов и сточных вод, прямо запрещенных к сбросу туда, в том числе с превышением значений показателей, при превышении которых концентрация загрязняющего вещества в сточных водах является запрещенной (подпункт «а» пункта 113). При этом значения показателей общих свойств сточных вод и концентраций загрязняющих веществ в сточных водах не должны превышать максимальные допустимые значения показателей и концентраций, установленные данными Правилами (подпункт «б» пункта 113 Правил).

Соответственно, пункт 118 Правил холодного водоснабжения и водоотведения предписывает, что если сточные воды, принимаемые от абонента в централизованную систему водоотведения, содержат загрязняющие вещества, иные вещества и микроорганизмы, негативно воздействующие на работу такой системы, не отвечающие требованиям, установленным, в частности, пунктом 113 данных Правил, то этот абонент обязан компенсировать водоотводящей организации расходы, связанные с указанным воздействием, в порядке и размере, которые определены Правилами. Аналогичная обязанность предусмотрена и Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» (часть 10 статьи 7). С этой целью с абонента, в частности, взимается плата за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения.

Порядок определения ее размера в случаях, когда по результатам, полученным в ходе контроля состава и свойств сточных вод, фиксируется сброс сточных вод с нарушением требований, предусмотренных подпунктом «а» пункта 113 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, закреплен в пункте 120 данных Правил. В свою очередь, их пункт 123 определяет порядок исчисления размера платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения в части превышения максимальных допустимых значений показателей и концентраций на случай сброса абонентом сточных вод с нарушением требований, предусмотренных подпунктом «б» пункта 113 данных Правил.

В силу пункта 123^5 Правил холодного водоснабжения и водоотведения средства, полученные организацией, осуществляющей водоотведение, в виде такой платы, используются целевым образом в качестве источника финансирования ее производственной и (или) инвестиционной программ, на выполнение иных мероприятий, связанных с ремонтом, реконструкцией или строительством объектов централизованных систем водоотведения, а также в качестве средств на возврат займов и кредитов, процентов по займам и кредитам, привлекаемым на реализацию названных программ.

На абонента, осуществившего сброс сточных вод с нарушением требований пунктов 112 и 113 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, возлагается обязанность возместить в полном объеме фактически причиненный ущерб, выразившийся в разрушении конструкций, сооружений и оборудования централизованной системы водоотведения и в нарушении работы очистных сооружений, случившихся в результате допущенных абонентом нарушений, и, если сброс сточных вод абонента повлек нарушение работы очистных сооружений и сверхнормативные сбросы сточных вод в водный объект или причинение вреда водному объекту, компенсировать водоотводящей организации дополнительные расходы, связанные с увеличением платы за сверхнормативный сброс сточных вод и вред, причиненный водному объекту, определяемой и

взимаемой в порядке, установленном законодательством об охране окружающей среды (пункт 121 данных Правил).

3.3. Таким образом, действующее правовое регулирование предусматривает наряду с прочими обязанность абонента, сбрасывающего сточные воды с нарушением установленных физических, химических, бактериологических и других показателей, в том числе с превышением концентрации в них загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, вносить организации, осуществляющей водоотведение, плату за сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов и (или) плату за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения. Первая опосредованно обеспечивает внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду, обусловленное деятельностью абонента. Вторая, будучи направленной на возмещение водоотводящей организации расходов, связанных с негативным воздействием загрязняющих и иных веществ, микроорганизмов на работу централизованной системы водоотведения, одновременно стимулирует абонента к выполнению условий договора водоотведения, к соблюдению установленных запретов, обеспечивая в итоге как поддержание соответствующей системы и включенных в нее инженерных сооружений в состоянии, гарантирующем надлежащий прием, транспортировку и очистку сточных вод, так и ее развитие в контексте целей и принципов государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения. В этом проявляется и направленность регулирования на поддержание баланса публичных и частных интересов, интересов организаций, осуществляющих водоотведение, и их абонентов, притом что деятельность последних также может вестись в публичных интересах, как не лишена публичной значимости не запрещенная законом экономическая деятельность хозяйствующих субъектов сама по себе.

При этом применительно к плате за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения Верховный Суд Российской Федерации в решении от 23 июля 2021 года № АКПИ21-472 об отказе в

удовлетворении заявления о признании недействующим в том числе пункта 120 Правил холодного водоснабжения и водоотведения указал, в частности, что сброс абонентом сточных вод с превышением нормативов загрязняющих веществ не всегда приводит к немедленным видимым негативным последствиям, которые могут проявиться или не проявиться в зависимости от сочетания множества условий; это осложняет точное определение размера реально понесенных расходов, связанных со сверхнормативным сбросом сточных вод, потому размер взимаемой платы может быть определен лишь по формулам, утвержденным нормативными правовыми актами. Данная позиция поддержана Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 27 июня 2023 года № 1585-О и от 28 сентября 2023 года № 2449-О.

Вместе с тем согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 10 декабря 2002 года № 284-О, плата за негативное воздействие на окружающую среду представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия и взимается лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с негативным воздействием на экологическую обстановку. Соответственно, компенсационный характер упомянутых выше платежей предполагает необходимость достоверно установить как факт сброса сточных вод с нарушением установленных требований, так и количественные характеристики сброса, влияющие на размер соответствующих платежей.

Нельзя не учитывать, что действующее правовое регулирование в сфере водоснабжения и водоотведения допускает возложение на абонента иных – помимо внесения платы за сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов и за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения (которая сама по себе может достигать существенных величин) – обязанностей, также сопряженных с несением финансовых (порой значительных) затрат (на строительство или модернизацию локальных очистных сооружений, внедрение технологий

производства товаров, оказания услуг, проведения работ, обеспечивающих снижение концентрации загрязняющих веществ в сточных водах, и т.д.). В частности, обязанность абонента по утверждению и реализации плана снижения сбросов и плана по соблюдению требований к составу и свойствам сточных вод возникает в том числе на основании зафиксированного сброса с превышением нормативов на определенном уровне (часть 4 статьи 30^1 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», пункт 115 Правил холодного водоснабжения и водоотведения). При этом реализация абонентом мероприятий в рамках соответствующих планов может повлечь уменьшение размера соответствующей платы на сумму документально подтвержденных затрат на реализацию таких мероприятий в порядке, установленном Правилами холодного водоснабжения и водоотведения (часть 3 статьи 30^2 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», пункты 116^3, 116^6 и 207–210 названных Правил).

Следовательно, поскольку исполнение абонентом соответствующих обязанностей и несение сопряженных с ними расходов зачастую обусловлено результатами контроля состава и свойств сточных вод, очевидна объективная необходимость в надлежащем осуществлении такого контроля и достоверном определении его результатов.

4. Имея в виду цели государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения (в том числе по снижению негативного воздействия на водные объекты путем повышения качества очистки сточных вод), законодатель возложил обязанность по контролю состава и свойств сточных вод, сбрасываемых абонентом в централизованную систему водоотведения, на организацию, осуществляющую водоотведение, либо уполномоченную ею организацию (часть 1 статьи 30^3 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», подпункт «е» пункта 34 Правил холодного водоснабжения и водоотведения). При этом к полномочиям Правительства Российской Федерации в данной сфере отнесено утверждение порядка осуществления такого контроля (пункт 4

части 1 статьи 4 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»).

Как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно им подтвержденных, реализуя данное полномочие, Правительство Российской Федерации не может действовать произвольно и обязано руководствоваться фундаментальными принципами верховенства права, юридического равенства и справедливости, в силу которых, в частности, ограничения имущественных прав должны быть обусловлены защитой конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь и свободное развитие человека, право каждого на благоприятную окружающую среду (статьи 7, 42 и 58 Конституции Российской Федерации). Законодатель же, определяя нормотворческую компетенцию Правительства Российской Федерации и задавая общие рамки ее реализации в конкретной сфере, должен максимально возможным образом обеспечить соответствие вводимого регулирования указанным требованиям (постановления от 10 июля 2018 года № 30-П, от 20 декабря 2018 года № 46-П и от 27 апреля 2021 года № 16-П). На это, в частности, направлен и Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», предусматривающий, помимо прочего, общие условия установления обязательных требований нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, правила оценки проектов таких актов (статьи 10 и 11) и относящий к принципам установления и оценки применения обязательных требований, в том числе и в сфере водоснабжения и водоотведения, законность, обоснованность обязательных требований, правовую определенность и системность, открытость и предсказуемость, исполнимость таких требований (статья 4).

4.1. Утвержденные Правительством Российской Федерации Правила контроля сточных вод (далее также – Правила) предусматривают, что такой контроль осуществляется, в частности, путем отбора проб сточных вод и их анализа (подпункты «б», «в» пункта 3).

Отбор проб сточных вод, а также их анализ вправе осуществлять только лица, отвечающие определенным требованиям. Проводящая анализ аккредитованная лаборатория – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель – должна быть включена в реестр аккредитованных лиц в соответствии с положениями Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» и иметь область аккредитации в сфере деятельности по определению фактических показателей состава и свойств сточных вод, по которым осуществляется или должен быть осуществлен анализ (пункт 9 Правил).

По результатам отбора проб сточных вод составляется акт (пункт 22 Правил контроля сточных вод), а результаты анализа отобранных проб оформляются аккредитованной лабораторией в виде протоколов исследований проб сточных вод (пункт 38 Правил). Эти документы являются подтверждением наряду с прочим факта соблюдения либо нарушения абонентом нормативов состава сточных вод, а также требований, установленных в целях предотвращения негативного воздействия на работу централизованной системы водоотведения (пункт 30 Правил и другие их положения).

При этом, следуя цели обеспечить надлежащий баланс прав и законных интересов участников правоотношений, а также наиболее достоверные – при существующем уровне развития технологий и организации контрольной и экспертно-аналитической деятельности – фактические показатели состава и свойств сточных вод, Правила контроля сточных вод наделяют водоотводящую организацию и абонента встречными правами и возлагают на них корреспондирующие обязанности. В частности, в качестве одного из возможных способов повышения достоверности результатов исследований Правительство Российской Федерации при утверждении Правил избрало процедурный механизм, при котором абонент наделяется правом заявить о необходимости дополнительного (параллельного) отбора проб сточных вод с разделением отобранной пробы на контрольную, параллельную и резервную для последующего

сопоставления результатов их анализа. Анализ параллельной пробы в этом случае проводится в аккредитованной лаборатории за счет собственных средств абонента (пункты 32 и 33 Правил), а резервная проба хранится в водоотводящей организации не менее 12 и не более 30 календарных дней со дня отбора проб (пункт 36 Правил).

По общему правилу протокол исследований параллельной пробы не позднее 10 рабочих дней со дня отбора проб представляется абонентом в водоотводящую организацию, которая оценивает сопоставимость результатов анализов контрольной и параллельной проб и уведомляет абонента о результатах в течение 2 рабочих дней со дня проведения такой оценки (пункт 38 Правил). Если результаты анализов контрольной и параллельной проб не превышают значений установленных нормативов (требований), результатом, полученным в ходе контроля состава и свойств сточных вод, признаются результаты анализа контрольной пробы; анализ резервной пробы в этом случае не осуществляется (пункт 39 Правил).

Аналогичный алгоритм применяется и тогда, когда представленный абонентом протокол исследований параллельной пробы не соответствует установленным требованиям либо когда этот протокол не представлен абонентом в водоотводящую организацию в указанные сроки (пункт 40 Правил).

При отсутствии обозначенных в пунктах 39 и 40 Правил условий в случае, если результаты анализов контрольной и параллельной проб по конкретному показателю сопоставимы (с учетом нормативно установленных погрешностей), результатом контроля состава и свойств сточных вод по этому показателю признается вычисленное водоотводящей организацией среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб (пункт 41 Правил). Если же результаты анализов контрольной и параллельной проб несопоставимы и при этом абонент или водоотводящая организация направили сообщение об отказе принимать в качестве результата указанное среднее арифметическое значение, резервная проба передается в аккредитованную лабораторию

лицом, направившим такое сообщение (пункт 42 Правил). В этом случае в качестве искомого результата по каждому из вновь исследуемых показателей используется среднее арифметическое значение результатов анализов резервной пробы и одной из проб (контрольной или параллельной), результаты которой по сравниваемому показателю менее отличаются от результатов анализа резервной пробы (пункт 44 Правил).

4.2. Иной порядок действует в отношении показателей, по которым нормативно установленный срок хранения проб составляет менее 12 суток: в силу абзаца второго пункта 34 Правил контроля сточных вод отобранная проба разделяется только на контрольную и параллельную, резервная же не отбирается. Согласно пункту 45 Правил результатом контроля в таком случае (при условии соответствия протокола исследований параллельной пробы установленным требованиям) признается среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб.

Это само по себе не вызывает возражений, когда результаты анализов контрольной и параллельной проб сопоставимы (по смыслу пункта 41 Правил контроля сточных вод), притом что специфика подвергаемых анализу материалов и особенности проводимых исследований снижают вероятность получения двумя лабораториями идентичных результатов. Вместе с тем среднее арифметическое значение результатов анализов контрольной и параллельной проб принимается за результат контроля состава и свойств сточных вод и в случаях их несопоставимости (включая многократные расхождения, выходящие за рамки допустимых погрешностей).

Как следует из ответов на запросы Конституционного Суда Российской Федерации, значительные расхождения результатов анализа проб могут быть обусловлены как использованием разных методик измерения, так и несоблюдением установленных правил и методов исследования, правил отбора, хранения и транспортировки проб или же использованием средств измерения, не прошедших поверку, и т.п.

При этом в случае, когда фиксируемое расхождение образовалось не в результате использования разных методик измерения, повышается вероятность использования искаженного в значительной мере результата анализа одной из проб при определении конечного результата. Это, в свою очередь, может повлечь как необоснованное возложение на абонента обязанности внести плату за сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов и (или) плату за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения, так и возложение на него обязанности внести соответствующую плату в ненадлежащем (завышенном либо, напротив, заниженном) размере.

4.3. Пункт 9 Правил контроля сточных вод не исключает привлечения для отбора и исследования проб аккредитованных лабораторий, которые аффилированы с организациями, осуществляющими водоотведение. Сама по себе аффилированность такой лаборатории – с учетом конституционного требования действовать добросовестно и не злоупотреблять своими правами – не ставит под сомнение результаты проводимых ею исследований. В то же время аффилированность, т.е. потенциальная возможность одного лица оказывать влияние на решения другого, может создать дополнительные преимущества для водоотводящей организации, что должно учитываться при осуществлении регулирования, призванного обеспечить сбалансированность прав и законных интересов участников правоотношений.

Например, при назначении судебной экспертизы аффилированность экспертного учреждения или эксперта с одним из участников дела может повлиять на решение суда об утверждении иного экспертного учреждения или эксперта для проведения судебной экспертизы либо может быть учтена судом при оценке заключения эксперта как одного из доказательств по делу (часть 1 статьи 23, часть 5 статьи 71 и часть 3 статьи 82 АПК Российской Федерации). В некоторых случаях законодательство прямо исключает участие в исследованиях экспертов, аффилированных с одной из сторон соответствующих отношений. Так, Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» запрещает

органам контроля привлекать к проведению выездной проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя экспертов и экспертные организации, которые состоят в гражданско-правовых и трудовых отношениях с проверяемыми лицами либо являются аффилированными лицами проверяемых лиц (часть 6 статьи 12, часть 1 и пункт 8 части 2 статьи 20).

Необходимо иметь в виду и то, что организации, осуществляющие водоотведение, тем более через централизованную систему (включая принявшую участие в деле АО «ОДК», сто процентов акций которой принадлежат городу Москве), преимущественно находятся под контролем публичной власти.

Как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2022 года № 59-П, деятельность коммерческих организаций (в том числе акционерных обществ), находящихся под контролем публичной власти, выступающих в ее интересах, потенциально ассоциируемых с нею в силу тех или иных характеристик и являющихся притом более сильной стороной в гражданских правоотношениях ввиду порождаемых особым статусом такой организации возможностей, подчинена в отношениях с частными лицами на всех этапах динамики соответствующего обязательства повышенному стандарту добросовестности, заботливости и осмотрительности. Эта правовая позиция применима и к организациям, которые осуществляют водоотведение в отношениях с предпринимателями и результаты контрольной деятельности которых имеют правовой эффект как в сфере обязательственных отношений с абонентами, так и в публично-правовой плоскости, и потому также может обусловливать наделение абонента дополнительными правами.

Соблюдение указанных требований, в том числе обеспечение баланса прав всех участников правоотношений, приобретает особое значение, когда результаты контроля предопределяют размер платы за сброс загрязняющих веществ сверх установленных нормативов или платы за негативное воздействие на работу централизованной системы водоотведения либо само наличие оснований для внесения такой платы или для выполнения иных законодательно установленных обязанностей абонента, влияющих на его имущественную

сферу. При этом недостоверное определение фактических показателей состава и свойств сточных вод может негативно сказаться не только на интересах абонента, но и, – например, в случае их занижения или иного искажения – на деятельности водоотводящей организации, в том числе способствовать неправомерному поведению абонента.

4.4. При исследовании состава и свойств сточных вод по тем показателям, для которых срок хранения проб составляет 12 суток и более, роль индикатора, позволяющего сделать выбор в пользу результата, максимально приближенного к достоверному, выполняет резервная проба. В случае же, когда срок хранения составляет менее 12 суток (абзац второй пункта 34 Правил контроля сточных вод), отбор резервной пробы не предполагается, а значит, у абонента отсутствует возможность прибегнуть к ее анализу, притом что результат такого анализа мог бы существенно повлиять на результат контроля в целом при несопоставимости результатов анализа контрольной и параллельной проб. Признать полученный подобным образом результат контроля бесспорно (т.е. с учетом современных технологий – наиболее вероятно) достоверным может быть затруднительно, так как значительное расхождение результатов анализов нескольких проб потенциально не исключает и нарушений, установить которые, однако, возможно не всегда.

Соответственно, определение результата контроля состава и свойств сточных вод может осуществляться на основе несопоставимых (по смыслу пункта 41 Правил контроля сточных вод) результатов анализов контрольной и параллельной проб, проводимых в разных лабораториях, одна из которых может быть аффилирована с организацией, осуществляющей водоотведение, а другая избрана абонентом. Последующая же проверка достоверности полученных результатов судом не предполагает повторного отбора проб или дополнительной проверки той же пробы, поскольку очевидно, что к этому моменту состав воды может измениться.

Безусловно, в рамках предусмотренной Правительством Российской Федерации модели параллельного отбора проб – когда их исследование

проводится поэтапно: сначала осуществляются анализ и сопоставление результатов анализа контрольной и параллельной проб и лишь при их несопоставимости проводится анализ резервной пробы (если какая-либо из сторон заявила о необходимости ее анализа) – отбор резервной пробы утрачивает смысл, если срок ее хранения не превышает 12 суток. С учетом времени, отводимого сторонам для совершения предписываемых им действий, исключается сама возможность перейти к этапу, на котором может быть поставлен вопрос о необходимости проведения анализа резервной пробы. Этим, по-видимому, объясняется предпринятая Правительством Российской Федерации дифференциация регулирования рассматриваемых отношений в зависимости от нормативно установленного срока хранения проб для анализа, притом что ранее действовавшие Правила осуществления контроля состава и свойств сточных вод (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2013 года № 525, утратили силу в связи с утверждением новых Правил) специальных предписаний для параллельного отбора проб со сроком хранения менее 12 суток не содержали.

Все это, однако, не должно становиться препятствием для защиты участником правоотношений своих прав и законных интересов, притом что использование индикативного потенциала резервной пробы может быть обеспечено в рамках иного регулирования. Потому востребованным является такой алгоритм отбора и анализа проб, который наделит абонента правом дополнительно представить водоотводящей организации, а в случае спора – суду доказательство возникшей, по мнению абонента, при исследовании проб ошибки в констатации нарушения, с учетом того, что выявление такой ошибки на основании лишь протоколов исследования, проведенного водоотводящей организацией с привлечением аффилированной с ней лаборатории, может оказаться практически нереализуемым.

4.5. Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что основная задача России как гаранта экологического благополучия и как социального государства, чья политика направлена на создание условий для достойной

жизни и свободного развития человека (статья 7, часть 1; статья 41, часть 2, Конституции Российской Федерации), – достижение баланса частных и публичных интересов в хозяйственной сфере и в сфере обеспечения экологической безопасности путем установления правового регулирования, ориентированного на профилактику экологических правонарушений и на стимулирование щадящих по отношению к природе методов хозяйствования в целях экосовместимого экономического развития, что предполагает использование как частно-, так и публично-правовых методов регулирования с широким набором правовых средств (постановления от 2 июня 2015 года № 12-П и от 6 декабря 2024 года № 56-П). Из конституционных положений также следует необходимость правовой определенности, стабильности и предсказуемости в сфере гражданского оборота, с тем чтобы поддерживался как можно более высокий уровень взаимного доверия между субъектами экономической деятельности и создавались все условия для эффективной защиты гарантированного статьей 35 Конституции Российской Федерации права собственности и иных имущественных прав (Постановление от 14 мая 2012 года № 11-П и др.). При этом, гарантируя государственную, включая судебную, защиту прав и свобод, Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (статьи 45 и 46).

Из этого следует, что достижение справедливого баланса публичных и частных интересов, прав и законных интересов водоотводящей организации и ее абонента предполагает установление такого порядка для определения результатов контроля состава и свойств сточных вод, который, с одной стороны, позволил бы начислять платежи в размере, отвечающем их назначению, а с другой – предусматривал бы надлежащие гарантии для абонента, обязанного компенсировать только тот вред, который был им реально причинен. Определение же результатов контроля на основе безальтернативного исчисления среднего арифметического результатов анализов контрольной и параллельной проб в случае их несопоставимости – притом что такое расхождение может быть вызвано нарушением процедуры анализа этих проб,

достоверно установить которое, опираясь только на данные протоколов исследований, затруднительно или вовсе невозможно, что повышает вероятность недостоверного результата (ошибки), к тому же результаты исследования одной из этих проб получает лицо, аффилированное с водоотводящей организацией, а она, являясь обычно коммерческой организацией, имеет интерес в дополнительных финансовых поступлениях, – не может быть признано обеспечивающим надлежащий баланс прав и законных интересов всех участников соответствующих отношений. Иное вело бы к нарушению принципов справедливости, соразмерности и равенства, требований о недопустимости осуществления прав и свобод в ущерб правам и свободам других лиц, ставило бы под сомнение гарантированность государственной защиты прав и свобод, а потому вступало бы в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 17 (часть 3), 42, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3).

5. Таким образом, абзац второй пункта 34 и пункт 45 Правил контроля сточных вод не соответствуют Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они исключают разделение по требованию абонента и за его счет отобранной пробы на контрольную, параллельную и резервную и тем самым не допускают возможности использования результатов анализа последней при несопоставимости результатов анализов контрольной и параллельной проб лишь на том основании, что срок хранения проб согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, хотя имеются фактические организационные возможности анализа резервной пробы до истечения срока ее хранения и отсутствуют непреодолимые правовые препятствия для учета результатов ее анализа при определении результата контроля состава и свойств сточных вод.

Правительство Российской Федерации должно – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем

Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Не предрешая конкретного содержания этих изменений, в целях обеспечения защиты конституционно значимых ценностей Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», установить, что впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений:

при параллельном отборе проб сточных вод для анализа по тем показателям состава и свойств сточных вод, срок хранения проб для анализа которых согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, абонент вправе заявить также о необходимости отбора за его счет дополнительной – резервной – пробы и ее анализа за его счет в аккредитованной лаборатории, не участвующей в анализе контрольной и параллельной проб и не аффилированной с водоотводящей организацией или с абонентом, по тем показателям состава и свойств сточных вод, по которым проводится анализ контрольной и параллельной проб, или по части этих показателей; при отборе проб должно быть определено, в каком качестве – контрольная, параллельная, резервная – выступает каждая из них; отбор и анализ резервной пробы осуществляется по правилам, установленным Правилами контроля сточных вод для проведения отбора и анализа параллельной пробы, если иное не следует из изложенного выше; если результаты анализов контрольной и параллельной проб несопоставимы в части тех показателей, по которым проводится анализ резервной пробы, результаты анализа резервной пробы используются по правилам, закрепленным в третьем предложении абзаца первого и в абзаце втором пункта 44 Правил контроля сточных вод;

в случае непредставления абонентом протоколов исследований параллельной и резервной проб результат контроля определяется на основе

результата анализа, проведенного по заказу организации, осуществляющей водоотведение.

С учетом общего правила о действии постановления Конституционного Суда Российской Федерации на будущее время, согласующегося с принципом правовой определенности и презумпцией конституционности нормативных актов, а также с положениями статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, указанные особенности параллельного отбора проб сточных вод не являются основанием для пересмотра состава и объема обязанностей абонентов, которые обусловлены результатами контроля состава и свойств сточных вод, определенными без учета результатов анализа дополнительной – резервной – пробы, отобранной по заявлению абонента в соответствии с настоящим Постановлением.

Правительство Российской Федерации не лишено возможности предусмотреть иные механизмы, направленные на выравнивание возможностей абонента и осуществляющей водоотведение организации по доказыванию характеристик сточных вод, выявляемых в процессе контроля состава и свойств сточных вод по тем показателям, срок хранения проб для анализа которых составляет менее 12 суток.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47^1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзац второй пункта 34 и пункт 45 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 42, 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они – исключая разделение по требованию абонента и за его счет отобранной пробы на контрольную, параллельную и резервную и, как следствие, использование результатов анализа последней

при несопоставимости результатов анализов контрольной и параллельной проб лишь на том основании, что срок хранения проб согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, притом что имеются фактические организационные возможности анализа резервной пробы до истечения срока ее хранения и отсутствуют непреодолимые правовые препятствия для учета результатов ее анализа при определении результата контроля состава и свойств сточных вод, – не обеспечивают баланса публичных и частных интересов, при возникновении обоснованных сомнений в достоверности анализа проб возлагая на абонента в его обязательственных отношениях с водоотводящей организацией непропорциональное бремя (риск) несения неблагоприятных имущественных последствий.

2. Правительство Российской Федерации должно – исходя из требований Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

3. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений надлежит исходить из следующего:

при параллельном отборе проб сточных вод для анализа по тем показателям состава и свойств сточных вод, срок хранения проб для анализа которых согласно нормативным документам, регулирующим отбор проб или методы определения конкретных показателей, составляет менее 12 суток, абонент вправе заявить также о необходимости отбора за его счет дополнительной – резервной – пробы и ее анализа за его счет в аккредитованной лаборатории, не участвующей в анализе контрольной и параллельной проб и не аффилированной с водоотводящей организацией или с абонентом, по тем показателям состава и свойств сточных вод, по которым проводится анализ контрольной и параллельной проб, или по части этих показателей; при отборе проб должно быть определено, в каком качестве –

контрольная, параллельная, резервная – выступает каждая из них; отбор и анализ резервной пробы осуществляется по правилам, установленным Правилами осуществления контроля состава и свойств сточных вод для проведения отбора и анализа параллельной пробы, если иное не следует из изложенного выше; если результаты анализов контрольной и параллельной проб несопоставимы в части тех показателей, по которым проводится анализ резервной пробы, результаты анализа резервной пробы используются по правилам, закрепленным в третьем предложении абзаца первого и в абзаце втором пункта 44 Правил осуществления контроля состава и свойств сточных вод;

в случае непредставления абонентом протоколов исследований параллельной и резервной проб результат контроля определяется на основе результата анализа, проведенного по заказу организации, осуществляющей водоотведение.

Указанные особенности параллельного отбора проб сточных вод не являются основанием для пересмотра состава и объема обязанностей абонентов, которые обусловлены результатами контроля состава и свойств сточных вод, определенными без учета результатов анализа дополнительной – резервной – пробы, отобранной по заявлению абонента в соответствии с настоящим Постановлением.

4. Правоприменительные решения, принятые по делу акционерного общества «Объединенная двигателестроительная корпорация», подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом временного правового регулирования, введенного Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (*www.pravo.gov.ru*).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 13-П